

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PORTES DE FRANCE THIONVILLE - COMMUNE DE THIONVILLE

(Département de la Moselle)
**Rapport conjoint portant sur la thématique de la
reconversion des friches industrielles**
Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
RAPPEL DU DROIT	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 LA ZAC DE L'EMAILLERIE : UNE FRICHE EN RECONVERSION POUR LA SECONDE FOIS EN VINGT ANS	9
1.1 Présentation de la friche	10
1.2 Le bilan limité du projet initial, dont seuls les abords de la zone ont été aménagementés lors d'une première phase.....	11
1.3 Le projet révisé : un risque de modification substantielle du contrat.....	13
1.3.1 Un projet qui a évolué durant l'exécution de la concession.....	13
1.3.2 Un risque de bouleversement de l'équilibre du contrat par les révisions successives	14
1.3.3 Un nouvel avenant en cours de rédaction.....	16
2 LA ZAC DE METZANGE-BUHEL : UNE ZONE IDEALEMENT SITUEE, DES VOCATIONS MULTIPLES	17
2.1 Une friche en reconversion depuis 1997	17
2.2 Une destination industrielle initiale qui a évolué durant l'exécution de la concession	19
2.3 Des conditions financières largement revues durant la concession	21
3 LA ZAC RIVE GAUCHE : UNE FRICHE ATTRACTIVE MALGRE LES COUTS DE DEPOLLUTION.....	24
3.1 Une friche industrielle proche du centre-ville	24
3.1.1 Un projet résolument tourné vers l'habitat.....	24
3.1.2 Un projet revu en cours d'exécution	26
3.2 Des coûts de dépollution non maîtrisés	27
3.2.1 Une cession à l'euro symbolique transférant la responsabilité du coût de dépollution à l'acquéreur	27
3.2.2 Une dépollution mal évaluée à l'origine d'une augmentation significative des frais financiers liés à l'opération	28
3.3 Une reconversion de la friche susceptible de générer des bénéfices.....	30
ANNEXES.....	33
Annexe n° 1. ZAC de Metzange-Buchel : projet initial	34
Annexe n° 2. ZAC de Metzange-Buchel : projet révisé.....	35

SYNTHÈSE

Le lourd héritage des friches industrielles et les difficultés à tenir une stratégie

La communauté d'agglomération Portes de France Thionville (CAPFT) a hérité de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Metzange-Buchel, et a acquis la ZAC de l'Émaillerie. La ZAC Rive Gauche est portée par la commune de Thionville.

La reconversion de ces friches a été réalisée au coup par coup, sans vision de long terme. Les projets de Metzange-Buchel et de l'Émaillerie ont fait l'objet de nombreuses révisions de leurs usages durant leur exécution.

Une stratégie d'ensemble reste à définir, compte tenu de la future fusion avec la communauté d'agglomération du Val de Fensch (CAVF) et du volume important des espaces en friche relevant de ces deux intercommunalités.

La difficile réindustrialisation des friches conduisant à un aménagement multiple

Sur les deux projets portés par la CAPFT, aucun n'est véritablement parvenu à une réindustrialisation complète des friches : un industriel qui s'était initialement implanté sur la ZAC de l'Émaillerie, a fait connaître son souhait de partir. Cette défection a amené le concédant à envisager un usage d'habitation pour la seconde reconversion du site.

La ZAC de Metzange-Buchel, qui devait comporter des unités de production « internationalement mobiles », a rencontré sensiblement le même écueil : en trois décennies, la vocation industrielle n'a été que partiellement conservée et d'autres terrains ont été dédiés à des vocations logistiques, artisanales, aux loisirs et à l'habitat. En effet, le vecteur logement est de plus en plus porteur du fait de la proximité du Luxembourg.

Ainsi, pour que des projets de reconversion puissent aboutir, l'intercommunalité a dû accepter l'implantation de projets d'aménagement variés, dont la cohérence d'ensemble n'est pas toujours assurée.

Des friches à usage d'habitat devenues attractives en raison de la proximité du Luxembourg

Le fait frontalier est à l'origine d'une augmentation des prix de l'immobilier dans les aires proches du Luxembourg ainsi que d'une demande croissante de logements sur le territoire de l'intercommunalité, notamment sur le ban thionvillois desservi par le train.

Concédée à la société de développement et d'aménagement de la Moselle (Sodevam) par la commune de Thionville, la ZAC Rive Gauche, s'inscrit pleinement dans ce contexte : elle vise à créer pas moins d'un millier de logements et des services afférents, sur les emprises de l'ancienne friche Etilam.

La reconversion de cette friche est complexe, notamment en raison de l'ampleur des opérations de dépollution, mal évaluée au départ. De multiples pollutions décelées (et restant à déceler) affectent les eaux comme les sols. Cette particularité rend le projet d'aménagement plus coûteux et plus long que prévu. Le délai entre la dépollution et la cession des emprises impacte négativement la trésorerie de l'opération, ce qui a eu pour conséquence un triplement des frais financiers. L'opérateur a dû recourir à des avances de trésorerie de la part de la commune.

Pour autant, la ZAC Rive Gauche demeure attractive : les surcoûts liés à la dépollution sont compensés par les prix de cession prévus dans les promesses de vente. Ces prix s'avèrent plus élevés que les prévisions de l'aménageur, ce qui devrait permettre d'aboutir à terme à la rentabilité économique de l'opération.

Ainsi, la proximité frontalière constitue un levier dans la requalification des friches industrielles du nord-Moselle, notamment sous l'angle de l'habitat.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (CAPFT) : Renforcer le suivi administratif et financier de la concession.

Recommandation n° 2. (commune de Thionville) : Conclure un nouvel avenant permettant de revoir le bilan financier de l'opération.

RAPPEL DU DROIT

Rappel du droit n° 1. (CAPFT) : Délibérer sur le principe d'un avenant revoyant le programme des travaux ainsi que le bilan prévisionnel de la concession de la zone de Metzange-Buchel, conformément à l'article R. 2194-8 du code de la commande publique (CCP).

PROCÉDURE

Le contrôle coordonné des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération Portes de France Thionville (CAPFT) et de la commune de Thionville, inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Grand Est, a porté sur les exercices 2019 et suivants. À l'occasion de ce contrôle, la chambre s'est concentrée sur la thématique de la reconversion des friches industrielles, qui fait l'objet d'une enquête régionale. En parallèle, la chambre a également ouvert un contrôle organique sur la communauté d'agglomération qui fait l'objet d'un rapport distinct.

Le 13 décembre 2024, des lettres d'ouverture de contrôle ont été adressées au président actuel de l'établissement par ailleurs maire de la commune de Thionville.

L'entretien précédant les observations provisoires, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), s'est tenu le 1^{er} avril 2025 avec l'ordonnateur en fonctions, unique ordonnateur au cours de la période sous revue.

Le rapport d'observations provisoires a été transmis à l'ordonnateur le 16 juin 2025, ainsi que des extraits aux tiers mis en cause. Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives le 9 septembre 2025.

INTRODUCTION

Le présent rapport a été établi sur la base d'un contrôle coordonné de la communauté d'agglomération Portes de France-Thionville (CAPFT) et la commune de Thionville, qui comptent sur leur territoire plusieurs zones d'activités issues d'anciennes friches industrielles.

Le code de l'urbanisme prévoit dans son article L. 111-26 que : « *Au sens du présent code, on entend par " friche " tout bien ou droit immobilier, bâti ou non bâti, inutilisé et dont l'état, la configuration ou l'occupation totale ou partielle ne permet pas un réemploi sans un aménagement ou des travaux préalables.* ».

L'article 173 de la loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) du 24 mars 2014 permet la reconversion des friches industrielles au moyen d'un dispositif de tiers demandeur, prenant à sa charge les obligations imposées à l'ancien exploitant en termes de réhabilitation.

Base de référence nationale, l'outil Cartofriches élaboré par le Cerema¹ permet d'identifier deux ZAC situées sur une ancienne friche industrielle sur le territoire de la CAPFT². Ces friches figurent également dans l'atlas élaboré par l'établissement public foncier de Grand Est (EPFGE).

Pour la commune de Thionville, l'outil Cartofriches répertorie deux principaux sites, la friche ferroviaire de la gare (rive droite) et la friche industrielle de l'ancienne usine Etilam (rive gauche).

La CAPFT n'a pas formalisé de politique précise en matière de reconversion des friches, dont elle a principalement hérité durant sa création en provenance des communes membres. Le pacte fiscal et financier fusionné avec le projet de territoire traite des friches au sein du thème de l'attractivité économique et le pacte de relance et de transition énergétique ne l'aborde qu'à titre très subsidiaire. En témoigne l'exemple de la zone de Metzange-Buchel, pour laquelle le contrat de concession a été conclu en 1997 et dont elle a hérité en 2009. La commune de Thionville tient quant à elle un inventaire détaillé des friches situées sur son territoire, ce qui ne suffit pas à caractériser une stratégie.

Selon le président de la CAPFT, l'objectif de l'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) n'est pas la réindustrialisation complète des friches mais une réhabilitation qui vise prioritairement à requalifier les espaces dans un souci de sobriété foncière et à créer de l'activité économique et des emplois. Ainsi, la CAPFT entend favoriser la mixité fonctionnelle en multipliant les fonctions des sites tout en y introduisant une vie résidentielle apte, d'une part, à favoriser le dynamisme local mais surtout, d'autre part, à équilibrer économiquement l'opération. Un autre axe prioritaire de la politique de la CAPFT est l'amélioration de la qualité urbaine par la requalification des friches, tout en limitant l'étalement urbain par la valorisation d'un foncier déjà artificialisé.

¹ Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

² La ZAC Espace Meilbourg est située sur une ancienne friche douanière et militaire, ce qui l'exclut du périmètre de l'enquête.

Les projets de la CAPFT répondent à plusieurs objectifs (logements, implantations industrielles, artisanales et commerciales, etc.) et comprennent plusieurs types d'équipements. Ils sont également à différents stades d'avancement : la zone de Metzange est quasiment terminée, tandis que la zone de l'Émaillerie démarre sa seconde reconversion.

La ZAC Rive Gauche, dont le dossier de réalisation a été approuvé en 2018, représente la principale réhabilitation de friches menée par la commune de Thionville au cours de la période de contrôle. Cette zone de 17 hectares est située sur les friches de l'ancienne usine Etilam (fermée en 2005)³. Le projet actuel, porté par la Sodevam⁴, prévoit la construction d'un millier de logements⁵ mais aussi d'un théâtre (Nest) et d'un centre social. Supposée débuter en 2023, la commercialisation des parcelles n'est pas entamée.

Le présent rapport développe ci-après les caractéristiques de ces trois projets : la ZAC de l'Émaillerie (CAPFT), la ZAC de Metzange-Buchel (CAPFT), et la ZAC Rive Gauche (commune de Thionville).

1 LA ZAC DE L'EMAILLERIE : UNE FRICHE EN RECONVERSION POUR LA SECONDE FOIS EN VINGT ANS

Photo n° 1 : Manom – ZAC de l'Émaillerie (entreprise Thomé et immeubles d'habitation)



Source : CRC Grand Est

³ Ancienne usine qui s'étendait sur 38 hectares entre Algrange, Nilvange et Knutange, et où ont travaillé jusqu'à 8 000 ouvriers.

⁴ Sodevam : société de développement et d'aménagement de la Moselle.

⁵ Fiche de commercialisation.

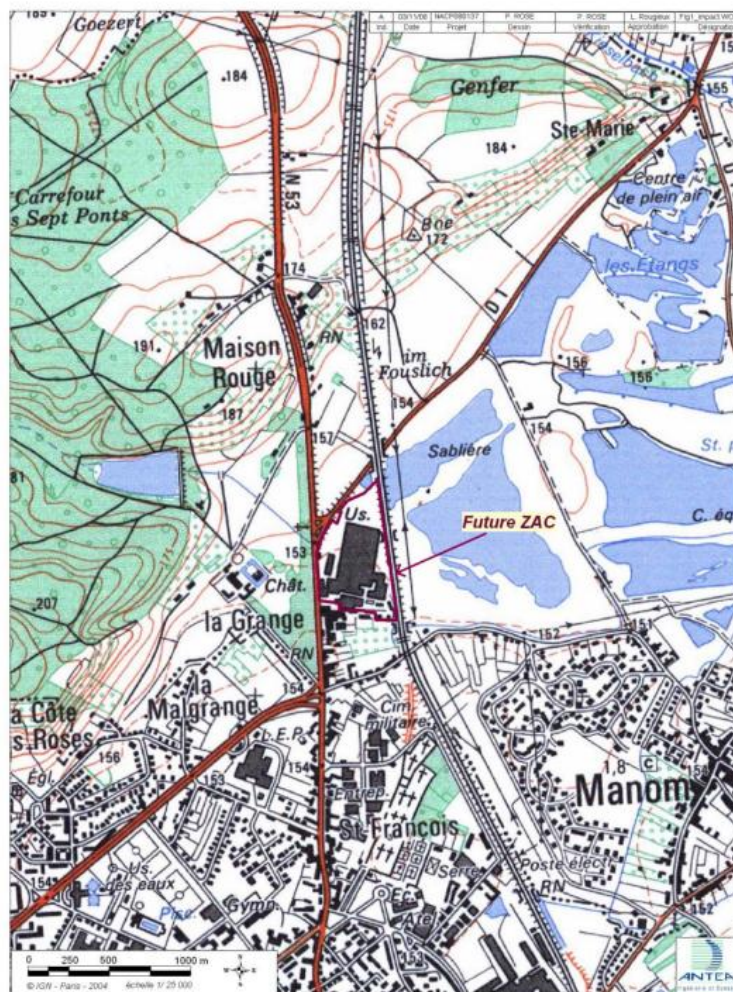
1.1 Présentation de la friche

La ZAC est située à Manom, le long de la route départementale Thionville-Luxembourg, sur le périmètre de l'ancienne usine d'électroménager Scholtès. Elle recouvre une superficie de sept hectares et son aménagement a été concédé à la Sodevam en 2010. Le site, partiellement classé en zone orange du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), est également proche de la voie ferrée et du château de la Grange, classé monument historique, ce qui soumet tout projet de construction à l'aval préalable de l'architecte des bâtiments de France.

Par délibération du 19 décembre 2007, le conseil communautaire a reconnu la qualité d'intérêt communautaire de cette zone et décidé de confier à l'établissement public foncier de Grand Est (EPFLGE ou EPFGE) l'acquisition de la propriété du site dans l'optique de créer une zone d'aménagement concerté à son bénéfice.

Ce site a été acquis par l'EPFLGE pour 4,3 M€. En 2010, le conseil a attribué le contrat de concession à la Sodevam, seul prestataire à avoir transmis une offre.

Carte n° 1 : Emplacement de la ZAC



Source : présentation de la ZAC dans le dossier de création (2009)

1.2 Le bilan limité du projet initial, dont seuls les abords de la zone ont été aménagés lors d'une première phase

Cette ZAC mixte était destinée à accueillir de l'habitat, des commerces et activités tertiaires ainsi que de l'activité artisanale et/ou industrielle.

Carte n° 2 : Vocations initiales des différentes parcelles



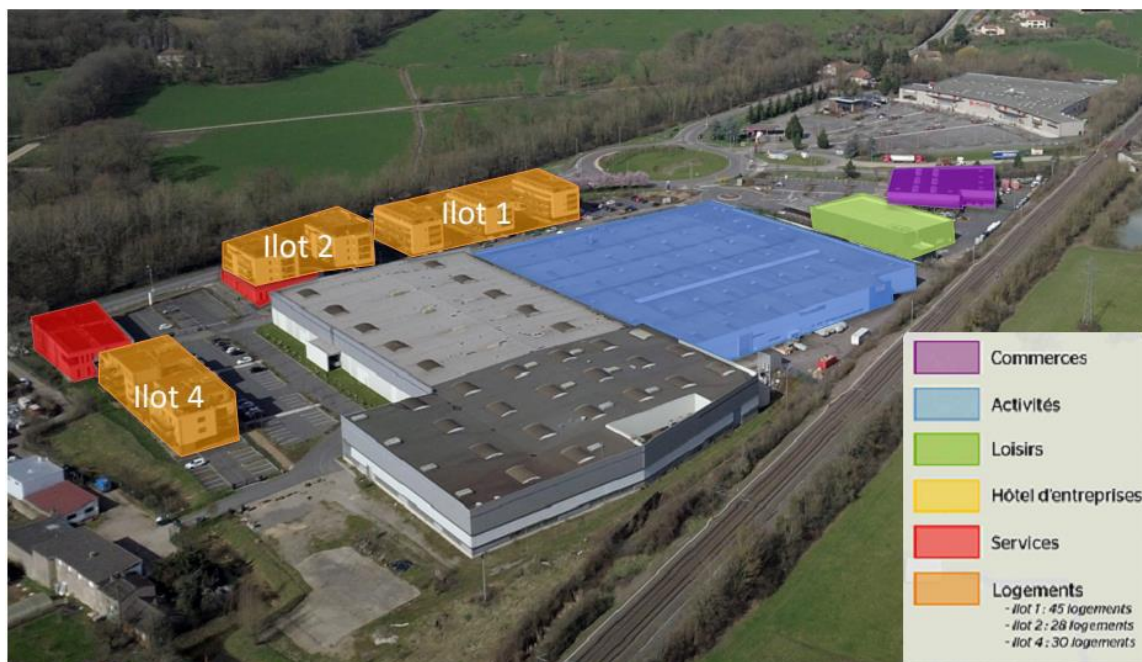
Source : Sodevam

L'urbanisation de la ZAC de l'Émaillerie devait initialement permettre d'accueillir de 140 à 215 habitants, tandis que la population active à accueillir sur le site était estimée entre 350 et 400 personnes (dont le personnel de la société Thomé, qui exerce dans le domaine de la pièce détachée automobile). La vocation originelle du site était donc concentrée sur l'activité.

Le solde des terrains de la ZAC a été acquis à l'EPFGE en mars 2013. Le prix de revient actualisé, établi lors de la cession, s'est élevé à 2,6 M€. Il était supérieur au montant défini dans le contrat de concession et dans la délibération du conseil communautaire du 20 décembre 2007 annexée à la convention entre l'EPFGE et la CAPFT du 25 octobre 2007.

Le bâtiment cédé à Thomé a été vendu pour 2,35 M€ en 2011 (soit 170 €/m²), préalablement à la signature de la concession, le produit de la vente (- 615 000 € correspondant au prix de cession diminué du coût d'acquisition auprès de l'EPFGE (2,27 M€) ainsi que des travaux réalisés par la collectivité (0,7 M€) ayant été réaffectés à l'opération. Il s'agissait alors de perpétuer la vocation industrielle du site.

Carte n° 3 : Différents espaces



Source : Sodevam

Deux lots à usage d'habitation ont ensuite été cédés à des entreprises de promotion immobilière afin de réaliser cinq immeubles totalisant 73 logements, lesquels ont été réalisés (Cf. photo n° 1, à droite).

Trois cessions de terrain ont été signées en 2013 :

- un ilot pour l'installation de Pôle emploi (aujourd'hui France Travail) pour un montant de 240 000 € hors taxes ;
- l'ilot triangle pour l'installation de deux magasins, pour un montant de 1,4 M€ hors taxes ;
- une part importante de la parcelle à usage d'habitation pour l'ilot 1, pour un montant total de 792 000 € hors taxes.

L'emprise de la ZAC comprend également des commerces (une jardinerie, un magasin bio et une salle de sport) mais aussi un immeuble accueillant France Travail au rez-de-chaussée et des locaux tertiaires à l'étage.

Deux cessions ont été signées dès 2014 :

- l'ilot 2, pour un montant de 587 400 € hors taxes ;
- la dernière partie des ilots destinés à l'usage d'habitation (ilots 1 à 4) entre décembre 2014 et juillet 2015.

Or, l'entreprise Thomé ayant fait connaître à la CAPFT en 2024 son souhait de quitter la ZAC, le projet initial a été revu : une deuxième reconversion a été envisagée, dans le but de transformer cette friche en un quartier résidentiel. En conséquence, le concédant et l'aménageur ont dû revoir l'orientation industrielle du site.

1.3 Le projet révisé : un risque de modification substantielle du contrat

1.3.1 Un projet qui a évolué durant l'exécution de la concession

Environ 1,8 hectares sur les sept que compte la zone n'ont jamais été reconvertis, ce qui représente un quart de la surface, dont un bâtiment de 12 000 m². Ce bâtiment est libre depuis le 1^{er} janvier 2023 suite à une dépollution mise à la charge du groupe Indesit/Whirlpool.

En effet, selon le planning prévisionnel annexé au contrat de concession, les cessions devaient intervenir entre 2011 et 2013. En 2025, une partie des terrains n'ont toujours pas été cédés, et d'autres seront bientôt vacants suite au départ de Thomé. Ainsi, la totalité des halles devront être reconverties.

Carte n° 4 : État actuel de la ZAC



Source : support de commercialisation SODEVAM/CAPFT

Au moment de l'acquisition de la halle de Whirlpool par la Sodevam en 2013, la dépollution de la halle en fond de zone était en cours depuis neuf ans.

L'aménageur a acquis en 2013 auprès de l'EPFGE des biens immobiliers composés de terrains et de locaux en cours de dépollution par le propriétaire et ancien exploitant. Aux termes de plusieurs arrêtés préfectoraux, ce dernier était tenu de procéder à la dépollution de bâtiments dont l'aménageur avait la charge dans le cadre de sa concession d'aménagement. Or, le retard de libération de ces deux bâtiments a généré de lourdes conséquences économiques pour la Sodevam, puisqu'il empêchait la réalisation de tous travaux d'aménagement, et rendait impossible la commercialisation du site.

C'est la raison pour laquelle l'aménageur a mis en demeure le propriétaire de mettre en œuvre une solution de dépollution. Suite au retard d'exécution de cette dépollution, l'aménageur a assigné le propriétaire devant le tribunal judiciaire de Thionville en 2017. Ce contentieux a conduit à une proposition d'indemnisation amiable d'un montant de 1,6 M€ à laquelle est venu s'ajouter le remboursement de la taxe foncière et de l'assurance du bien de

l'ordre de 35 000 € par an. Une pénalité de 15 000 € par mois avait également été convenue en cas de dépassement du calendrier nouvellement instauré. Cette pénalité n'a pas eu à être appliquée. Ce protocole transactionnel quadripartite (CAPFT, Sodevam, EPFGE et Whirlpool) a été signé le 22 décembre 2020, et prévoit une libération des locaux au 1^{er} janvier 2023.

Si les cessions représentaient 99 % des recettes dans la prévision d'origine, elles n'en représentent plus que 84 % dans la nouvelle prévision établie. Selon l'ordonnateur, la proportion du montant des recettes de cession dans les recettes globales a mécaniquement baissé puisque celles-ci intègrent à présent l'indemnité issue du protocole transactionnel signé avec l'ancien exploitant ainsi que la participation aux équipements publics du foncier cédé par la collectivité à la société Thomé en amont de la désignation du concessionnaire et qui sera appelée à la délivrance du permis de construire Francosuisse sur cette emprise.

La halle a été libérée par Whirlpool, à l'issue des opérations de dépollution, le 1^{er} janvier 2023. La recette attendue pour la cession de la halle, d'un montant de 3,36 M€, pourra être envisagée sous forme d'une cession de foncier (en gardant uniquement la dalle de la halle) pour du logement, des résidences et des services, etc.

S'agissant de la dernière halle et des emprises restant à commercialiser, un pacte de préférence a été signé en avril 2022 avec le groupe Edouard Denis pour la cession de la totalité de l'emprise restante (halle et terrains). Le projet envisagé associait une résidence-seniors, une résidence pour jeunes actifs, des logements libres en accession et des services et commerces. Ce pacte de préférence n'a pas débouché sur une promesse de vente.

Une promesse synallagmatique de vente (PSV) a été signée en 2023 au profit du groupe Francosuisse pour reprendre la totalité des halles restantes dans l'optique de construire des lots à usage d'habitation.

Le bénéficiaire de la promesse de vente porte un projet de reconversion des anciennes halles consistant en la création de 465 logements pour une surface de plancher d'environ 32 000 m². Ces futurs aménagements et constructions nécessitent la démolition ainsi que la dépollution des halles existantes.

1.3.2 Un risque de bouleversement de l'équilibre du contrat par les révisions successives

Une promesse synallagmatique de vente (PSV) a été signée en 2023 au profit du groupe Francosuisse pour reprendre la totalité de l'emprise restante afin de réaliser des logements à usage d'habitation⁶. Dans le projet prévisionnel résultant du dernier compte rendu annuel à la collectivité disponible (CRAC 2023), les opérations d'aménagement mises à la charge de l'aménageur se réduisent désormais aux travaux de viabilité nécessaires au déploiement du programme de logements ainsi qu'à une remise à niveau des voiries périphériques (pour un montant de 1 223 000 € hors taxes selon le CRAC 2023) : toutes les autres sujétions seront prises en charge par le promoteur aménageant la halle.

⁶ Une autre promesse synallagmatique de vente existe entre Thomé et Francosuisse, laquelle permettra à ce dernier de devenir propriétaire de l'ensemble de l'ancien site industriel.

Tableau n° 1 : Bilan financier prévisionnel

<i>Intitulé</i>	Bilan financier prévisionnel (concession)	Bilan financier CRAC 2023	Restant à réaliser
<i>Recettes</i>	10,5	8,4	3,3
<i>Dépenses</i>	10,2	8,4	0,4
<i>Valeur en équipements publics</i>	3,4	3,2	0
<i>Résultat d'opération</i>	0,2	0	0

Source : Sodevam - CRAC 2023

Une évolution du document d'urbanisme de la commune de Manom s'est avérée nécessaire ; une demande au cas par cas a été déposée en ce sens auprès de la mission régionale de l'autorité environnementale (MRAe) qui a émis un avis le 18 mars 2025. La société Whirlpool a envoyé un projet de rédaction de servitude d'utilité publique au préfet, celui-ci est en cours d'instruction par les services de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Des servitudes d'usage ont été établies, avec par exemple l'interdiction que les futures constructions comprennent des locaux de sommeil en rez-de-chaussée ; lesdites servitudes comporteront également, selon la promesse de vente, la mise en place d'un parking ventilé en rez-de-chaussée.

Ainsi, le projet porté par la société a imposé une modification du programme prévisionnel des constructions. En conséquence, le dossier de réalisation de la ZAC a été modifié par délibération du conseil communautaire du 10 avril 2025.

Or, l'article R. 2194-8 du code de la commande publique (CCP) précise que « *le marché peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils européens qui figurent dans l'avis annexé au présent code et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de services et de fournitures ou à 15 % du montant du marché initial pour les marchés de travaux, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les conditions prévues à l'article R. 2194-7 sont remplies. Les dispositions de l'article R. 2194-4 sont applicables au cas de modification prévue au présent article* ».

À deux reprises, le Conseil d'État a jugé que la réduction du périmètre d'un contrat avait conduit à une modification substantielle qui aurait pu permettre à davantage d'entreprises de candidater. Dans le premier cas, il s'agissait d'une concession d'exploitation de stationnement limitée par avenant au stationnement sur voirie, alors que le contrat initial prévoyait en outre l'exploitation de sept parcs hors voirie⁷. Dans le même sens, à la suite de l'abandon de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, le Conseil d'État a rendu un avis s'opposant à la modification du contrat de concession qui avait confié à l'opérateur économique l'exploitation de l'aéroport existant, ainsi que la construction et l'exploitation du nouvel aéroport. Il a estimé que le

⁷ Conseil d'État, 15 novembre 2017, SEMEPA, n° 409.728.

périmètre du contrat ne pouvait être réduit à l'exploitation de l'aéroport existant, car la procédure de mise en concurrence aurait alors pu attirer davantage de candidats⁸.

Il est donc important que la modification envisagée ne bouleverse pas substantiellement le programme issu du contrat de concession, au risque de recourir à une nouvelle procédure de mise en concurrence.

1.3.3 Un nouvel avenant en cours de rédaction

Selon le CRAC 2023, la promesse signée avec Francosuisse vaut pour une durée de 24 mois, donc au-delà de l'échéance actuelle du contrat de concession. De plus, la trésorerie lourdement déficitaire (- 1,9 M€ au 31 décembre 2023) nécessite la mise en œuvre d'un financement à garantir jusqu'en 2027. Un second avenant a donc prorogé la durée de la concession jusqu'en 2028.

Selon ce second avenant, le preneur de projets propose un phasage de livraison des logements avec une première séquence en 2028 et une dernière livraison en 2030 ; un nouvel avenant pourrait donc s'avérer nécessaire.

L'aménageur a indiqué à la chambre que la modification du programme des constructions l'a conduit à envisager la rédaction d'un nouvel avenant au contrat de concession. Celui-ci prévoira, selon l'aménageur, qu'à l'approche du nouveau terme du contrat de concession, le concédant décidera soit d'une prorogation du contrat, soit de sa clôture, auquel cas les travaux de voirie définitive restants seront repris en régie.

Selon le premier avenant au contrat de concession (2019) : « Malgré la sollicitation d'organismes financiers pour adosser un financement sur ce projet, compte tenu du terme proche du contrat de concession, les demandes de la SODEVAM ont été refusées. ». L'obtention d'un financement était alors déjà soumise à la prorogation de la concession.

De ce qui précède, la chambre constate un calibrage inadéquat de la durée initiale de la concession, ce qui peut être préjudiciable à sa réalisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ZAC de l'Émaillerie se situe sur une friche industrielle partiellement reconvertie. Si l'usage industriel a été conservé initialement sur une partie de la ZAC qui contient l'ancienne friche, le programme actualisé prévoit la construction de logements sur l'emprise restante.

La conduite de la requalification de ce site illustre la difficulté de conserver une vocation uniquement industrielle et la nécessité de diversifier les usages.

En raison des retards accumulés, le contenu de la concession a subi des modifications en profondeur. Par conséquent, l'actualisation du programme des travaux devra faire l'objet d'un avenant au contrat de concession.

⁸ Conseil d'État, 26 avril 2018, n° 394.398.

2 LA ZAC DE METZANGE-BUCHEL : UNE ZONE IDEALEMENT SITUEE, DES VOCATIONS MULTIPLES

Photo n° 2 : Thionville - ZAC de Metzange-Buchel



Source : CRC Grand Est

2.1 Une friche en reconversion depuis 1997

La ZAC de Metzange-Buchel recouvre un territoire bien plus important que celui de l'Émaillerie, de l'ordre de 92 hectares. Sis sur le ban thionvillois, le secteur de Metzange se situe sur un ancien carreau de mines (la mine de fer de Thionville-Metzange et son usine d'enrichissement), désormais inondées.

Ce site est particulièrement bien desservi car il est localisé à proximité de l'échangeur 43 menant à l'A31 ainsi que du centre-ville de Thionville. La ZAC comprend une aire de covoiturage de 752 places, dédiée aux travailleurs frontaliers. Cette aire se trouve à 14 kilomètres de la frontière luxembourgeoise. Cet équipement est l'un des plus importants projets menés par la CAPFT au cours de la période sous revue.

La ZAC a été créée en 1993 (suite à un portage foncier réalisé par l'EPFGE) sous maîtrise d'ouvrage communale (initialement) et concédée en 1997 à l'aménageur SEBL Grand Est⁹. La zone a été transférée à la CAPFT en 2005.

Cette vaste zone mêle plusieurs sites et plusieurs vocations différentes comprenant un usage industriel, un secteur mixte d'activités et de services (dont un cinéma multiplexe), un secteur d'équipements publics et un secteur de logements.

⁹ La société d'équipement du bassin lorrain (SEBL) est devenue SEBL Grand Est.

Carte n° 5 : Les différents secteurs de la ZAC



Source : note CAPFT

Cette concession, signée en 1997 au profit de la SEBL Grand Est, a été revue au moyen de dix avenants durant ses 27 ans d'exécution.

La zone est concernée par le projet d'élargissement de l'A31. Néanmoins, les voiries et les parcelles cessibles de ce secteur, bien que jouxtant les emprises qui seront incluses dans la déclaration d'utilité publique, peuvent être aménagées et commercialisées.

Dans le cadre du projet A31 bis, un arrêté préfectoral de prise en considération relatif aux emprises foncières concernées par les fuseaux d'autoroute a été émis et impacte le périmètre de la zone. Un nouvel arrêté a été pris par le préfet de la Moselle en date du 3 décembre 2024. En application de l'article L. 424-1 du code de l'urbanisme, le périmètre nouvellement défini n'entraîne pas l'interdiction de tout développement sur les parcelles visées, mais uniquement le droit de l'État de surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation du projet.

Carte n° 6 : Impact du projet d'A31 bis sur la ZAC

Source : note de conjoncture SEBL 2024

Depuis le début de l'opération, le montant total des dépenses réalisées s'élève à 32,5 M€ (hors taxes), pour un montant total des recettes de 26,2 M€ (hors taxes).

2.2 Une destination industrielle initiale qui a évolué durant l'exécution de la concession

La ZAC comporte deux sites distincts :

- sur le site de Metzange (54 ha) : la zone bénéficie de l'implantation d'un premier bâtiment à vocation logistique et de l'aménagement d'une plateforme de 15 hectares vendue en 2021. La partie sud, dont la première tranche a été viabilisée en 2016, propose près de 14 hectares de terrains cessibles dédiés à l'implantation d'activités artisanales et tertiaires. La zone a fait l'objet d'études en 2022 pour l'extension des viabilités de ce secteur. Les travaux de viabilisation ont été engagés en avril 2023. Au Nord-Ouest de Metzange, une zone d'habitat (hameau du Castel), comprenant six parcelles, a été viabilisée en 2022. Ce secteur est en phase de commercialisation ;
- sur le site de Buchel (37 ha), Le secteur dédié aux loisirs est entièrement viabilisé. La zone artisanale et tertiaire est entièrement commercialisée. Une réflexion a été engagée en 2022 pour la reprise par l'aménageur des emprises foncières constituées par le Bassin « Akers »¹⁰. La zone dédiée à l'habitat proposera à terme 83 lots individuels sur quatre tranches, dont les trois premières sont entièrement viabilisées et commercialisées. La seconde tranche a été complétée par deux parcelles dédiées à l'implantation d'un commerce de proximité et d'une crèche. La quatrième tranche a été viabilisée en 2022 et est en cours de commercialisation. La construction par un bailleur social de 75 logements

¹⁰ Ancienne usine sidérurgique située à Thionville.

collectifs sur le plot Nord est achevée. Le plot Sud destiné à la création de 97 logements a été livré.

La ZAC de Metzange-Buchel se présente comme une opération multi-sectorielle qui comporte :

- un secteur industriel / logistique ;
- un secteur loisirs ;
- un secteur artisanat / tertiaire ;
- un secteur habitat.

Le projet de captation de la ressource en eau des anciennes galeries minières

Longtemps pourvu d'une ressource en eau issue de la zone de Metzange, le territoire a connu l'arrêt des exhaures minières intervenu depuis l'ennoyage du sous-bassin nord en 2005. Ces pertes sont actuellement compensées par des achats d'eau.

Galeries de la mine



Source : CAPFT

Le plan climat air énergie territorial 2024 (PCAET) et le rapport de développement durable soulèvent cette problématique. Selon ce dernier, la ressource de la galerie de Metzange a été exploitée par la commune de Thionville jusqu'en 2005, date de l'arrêt des exhaures dans le sous-bassin ferrifère nord. À cette date, le taux de sulfates enregistré s'est fortement élevé pour devenir largement supérieur à la norme de potabilité fixée à 250 mg/l, interdisant ainsi toute utilisation de cette ressource à des fins d'alimentation humaine.

Depuis 2016, la teneur en sulfates est à nouveau inférieure à cette norme de potabilité, permettant ainsi de réexploiter cette ressource pour l'alimentation en eau potable. En 2020, la procédure de déclaration d'utilité publique de cette 2^{ème} ressource minière a débuté, constituée des études préalables à la définition des périmètres de protection du captage et du dossier de demande d'autorisation d'exploiter la ressource au titre du code de l'environnement.

Une usine de décarbonatation est donc prévue en ce sens au sein du bilan d'activité de la mandature qui prévoit la « *remise en exploitation de la ressource minière de Metzange* » à mettre en œuvre d'ici 2026, pour un coût qui n'a pas encore été estimé.

Une délibération du 3 juillet 2014 précise que cette ZAC a connu une réorientation complète, au plan de l'aménagement comme au plan financier. Elle définit

qu' « *Il est particulièrement important que l'aménagement de la ZAC puisse se poursuivre avec le même aménageur, au regard des différents travaux et procédures, une mise en concurrence, à ce stade n'étant pas de nature à assurer de façon satisfaisante la poursuite harmonieuse et efficace du développement de la zone* ».

Outre le délai qui a été nécessaire pour reconvertir partiellement cette friche, ce contrôle permet de souligner la difficulté d'aboutir à une reconversion comportant des activités cohérentes entre elles : la zone présente l'installation d'activités particulièrement hétérogènes.

La modification du dossier de création effectuée en 2013 précise que « *La vocation actuelle de la ZAC sur le secteur de Metzange (secteur Ouest) est industrielle mais il demeure en partie vacant.* ». Ce même dossier précise que : « *Les modifications ont concerné principalement le secteur de Metzange afin de transformer sa vocation industrielle en vocation artisanales et tertiaires, et en habitat* ».

En effet, le projet initial proposait une capacité d'accueil destinée à l'implantation d'unités dites « *internationalement mobiles* », dont un secteur (Metzange) dévolu entièrement à l'implantation d'activités industrielles. Une délibération du 18 décembre 2013 prévoyait de permettre l'évolution du secteur sud de Metzange vers des activités industrielles, artisanales et de services, ce qui souligne la difficulté de reconvertir la zone sous le seul angle industriel. Le projet a également été revu afin de permettre l'évolution d'une partie du secteur industriel en zone d'habitat. Le plan d'aménagement de la zone et le règlement d'aménagement de la zone ont ainsi été modifiés. En outre, la modification de vocation de certains terrains a conduit la CAPFT à procéder à la modification des dossiers de création et de réalisation de la ZAC, notamment le programme des équipements publics et celui des constructions. Cette vocation industrielle n'a donc été que partiellement conservée, puisque deux unités industrielles se sont implantées sur la ZAC, sur les cinq prévues initialement.

2.3 Des conditions financières largement revues durant la concession

L'ordonnateur n'a communiqué à la chambre aucun planning prévisionnel d'exécution au titre du contrat de concession ou de ses avenants successifs. Le suivi de l'exécution de la concession se limite donc à la délibération annuelle des CRAC adressés à la CAPFT par l'aménageur, qui ne permet pas de disposer d'une vision prévisionnelle de long terme.

La chambre constate que le pilotage de l'opération est effectué annuellement sans vision d'ensemble, ce qui ne permet pas à l'assemblée communautaire de mesurer le décalage entre le projet initial et ce qu'il est devenu.

Elle invite en conséquence la communauté d'agglomération à renforcer son suivi administratif et financier de la concession.

Recommandation n° 1. (Président de la CAPFT) : Renforcer le suivi administratif et financier de la concession.

Le dixième avenant, datant de 2018, modifie la participation financière de l'EPCI pour la cinquième fois. Évaluée à 3,3 M€ en début 2009, cette participation a été fixée à 5,6 M€ en 2018. L'avenant n° 5 du 14 janvier 2009 fixait le montant des avances de trésorerie consenties par l'EPCI, qui se sont donc élevées jusqu'à 7 934 971,32 € à cette date. En 2022, l'avenant n° 9 actait l'abandon de créance de la région Grand Est de 53 357,15 €¹¹ ; il demeurerait toujours un montant résiduel de 3 203 216,00 € d'avances de trésorerie.

Par ailleurs, la chambre relève que ces nombreux avenants ont modifié significativement le contrat, sur les plans de la rémunération de l'aménageur ou sur le bilan financier de l'opération. Le programme des travaux a, quant à lui, été revu au moyen d'une modification du dossier de réalisation.

Tableau n° 2 : Bilan financier du projet

	Bilan 2022	Bilan 2023	Bilan 2023
<i>Intitulé</i>	Approuvé en € hors taxes	Actualisé en € hors taxes	Prévisionnel année 2024
Dépenses	34 189 799	34 948 074	1 332 334
Études	693 077	705 608	0
Foncier	2 979 206	3 290 137	325 932
Construction	0	0	0
Aménagement et honoraires techniques	25 706 801	25 947 743	769 881
Frais divers	382 794	417 944	17 083
Frais généraux ¹²	1 879 913	1 909 537	120 910
Frais financiers	2 548 008	2 677 106	98 529
Recettes	34 189 798	34 948 074	3 294 025
Cessions	26 187 338	26 918 107	3 044 025
Produits financiers	245 755	246 221	0
Remboursement d'avances	10 000	10 000	0
Subventions	1 655 937	1 655 936	0
Participation du concédant	5 678 080	5 678 080	250 000
Recettes diverses	412 688	439 730	0

Source : CRAC 2024

La lecture des CRAC permet de mesurer un écart important : en effet, le bilan actualisé présente 40 M€ de dépenses et de recettes, alors que celui du plus ancien CRAC fourni à la chambre (celui de 2011), prévoyait 28 M€ pour ces postes.

¹¹ CRAC 2023.

¹² Ce poste représente la rémunération de SEBL Grand Est pour la conduite de l'opération, tel que prévu à l'article 23 du contrat de concession et ses avenants successifs.

Tableau n° 3 : Évolution du bilan financier prévisionnel

<i>Intitulé</i>	Bilan global TTC (CRAC 2010)	Bilan global actualisé en euros HT	Bilan global actualisé en euros TTC
<i>Dépenses</i>	28 538 167	34 948 074	40 549 010
<i>Recettes</i>	28 538 167	34 948 074	40 538 716
<i>Dont participation publique</i>	4 594 109	5 678 090	5 678 080

Source : CRAC 2024

Si cette concession a connu dix avenants, aucun n'est jamais venu modifier le programme des équipements et des travaux ou le bilan financier de l'opération. Ce dernier n'a été réévalué qu'au moyen des comptes rendus annuels à l'EPCI. Il conviendrait donc de conclure un avenant revoyant spécifiquement le programme des travaux, le programme des équipements publics et le bilan financier prévisionnel de la ZAC annexés au contrat de concession.

Rappel du droit n° 1 (président de la CAPFT) : Délibérer sur le principe d'un avenant revoyant le programme des travaux ainsi que le bilan prévisionnel de la concession de la zone de Metzange-Buchel, conformément à l'article R. 2194-8 du CCP.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ZAC de Metzange-Buchel a été créée il y a près de 30 ans afin de reconvertir le carreau de mines de Metzange.

La conclusion de dix avenants a permis de proroger l'opération bien au-delà de la durée prévisionnelle de la concession de huit ans. Malgré cela, le projet initial, qui comprenait une réindustrialisation partielle de la friche, n'a pu aboutir dans sa totalité. Si des activités logistiques industrielles et artisanales ont bien été implantées, l'usage de certaines emprises a été modifié pour accueillir des zones destinées à l'habitat, des activités de loisirs ou pour accueillir des panneaux photovoltaïques.

Au fil des ans, cette concession a fait l'objet de nombreuses révisions, mais aucun avenant n'est venu actualiser le programme des travaux ou le bilan financier. De même, aucune remise en concurrence n'a été envisagée.

Un suivi administratif et financier renforcé est à mettre en place et la conclusion d'un nouvel avenant actualisant le programme des travaux ainsi que le bilan prévisionnel de la concession semble nécessaire.

3 LA ZAC RIVE GAUCHE : UNE FRICHE ATTRACTIVE MALGRE LES COÛTS DE DEPOLLUTION

Photo n° 3 : Thionville - ZAC Rive Gauche : fondation de l'ancienne usine Etilam



Source : CRC Grand Est¹³

3.1 Une friche industrielle proche du centre-ville

3.1.1 Un projet résolument tourné vers l'habitat

La ZAC Rive Gauche se situe dans la frange est de la commune de Thionville, dans ce que l'on appelle la « ville moderne », urbanisée dans les années 1920 en continuité de la ville allemande du XIX^{ème} siècle. Le site est bordé par la Moselle au sud, la voie ferrée Thionville - Luxembourg à l'est, la rue des corporations au nord et l'avenue de Douai à l'ouest.

La zone constitue une des entrées de ville de Thionville, via la route de Manom et bénéficie d'une position privilégiée : en effet, sa proximité avec le centre-ville et la gare de -Thionville (respectivement 15 et 20 minutes à pied) constitue un atout indéniable.

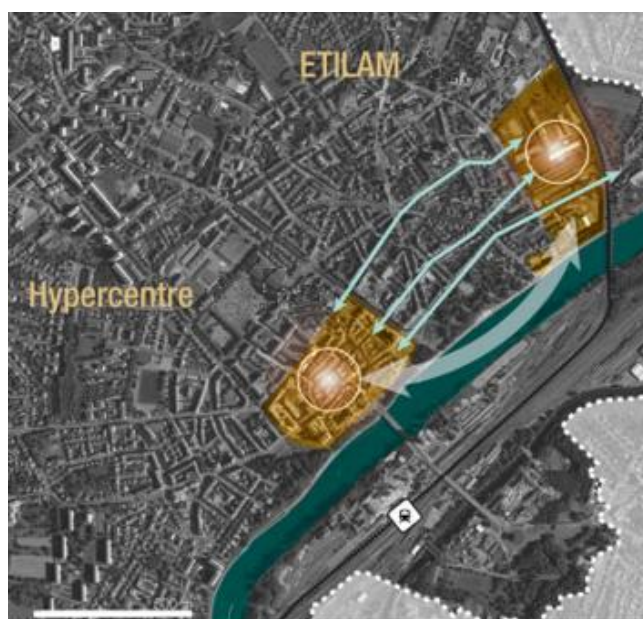
En 2005, l'usine de laminage Etilam (groupe ArcelorMittal) a cessé définitivement son activité, essentiellement pour des raisons économiques. Son démantèlement a été conduit par la société en 2012 et 2013 par la démolition des superstructures et par de premières opérations de dépollution.

¹³ Lors des investigations, des vestiges de l'activité industrielle du site ont été retrouvés : une cuve à huile et de fosse à fours profonds (environ 4,5 m), un réservoir d'eau de refroidissement (environ 6 m de profondeur), des couches de bétons de 500 mm d'épaisseur des anciens bâtiments (dalles). Ces vestiges sont en partie visibles sur la photographie ci-dessus.

Dès la fin de l'activité industrielle, des premières perspectives ont été posées par la commune de Thionville : des études de faisabilité ont été menées, sous la maîtrise d'ouvrage de l'Établissement Public Foncier de Lorraine (EPFGE aujourd'hui), en lien avec l'ancien exploitant.

La décision de requalifier la ZAC Rive Gauche a été motivée par l'arrêt de l'activité de l'entreprise Etilam libérant une emprise de huit hectares au cœur de l'aire urbaine. Le site d'Etilam représente en effet l'une des dernières opportunités d'urbanisation en première couronne de la commune de Thionville.

Carte n° 7 : Emplacement de la ZAC



Source : CRC Grand Est d'après le dossier de création initial (2013)

Les statuts de la CAPFT, en leur titre six, désignent l'intercommunalité comme compétente en matière de création et de réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. L'établissement public est donc compétent en matière de zones d'aménagement concerté, mais cet exercice est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire. Or, seules les ZAC comprises nommément dans la délibération du conseil communautaire du 22 septembre 2016 sont reconnues comme d'intérêt communautaire, ce qui exclut la ZAC Rive Gauche.

Dans sa délibération du 15 décembre 2012, la commune a fixé les objectifs suivants pour la ZAC :

- définir et construire un réel projet urbain prenant en compte l'ensemble des contraintes et s'intégrant le mieux possible dans la ville et l'agglomération ;
- créer un nouveau quartier à vocation principale d'habitat, pouvant accueillir à terme près de 2 500 habitants, et constituer une offre diversifiée de 800 à 1 000 logements.

Initiée en 2012, la ZAC représente une superficie totale de 17,2 hectares, comprenant certes l'espace occupé par l'ancienne usine de laminage à froid, mais également des terrains

nus, d'autres où se situaient des bâtiments communaux, ainsi qu'une ancienne coopérative agricole (EMC2).

Ce vaste secteur a vocation à devenir un quartier principalement résidentiel assorti d'équipements publics et de commerces de proximité.

3.1.2 Un projet revu en cours d'exécution

À l'origine, la surface estimée de l'opération couvrait 157 450 m², et prévoyait la création d'environ 930 logements collectifs et intermédiaires (2 150 habitants), disposés dans un parc paysager et assortis de commerces, activités, services et équipements publics, ainsi que l'amélioration des berges de la Moselle.

Cette friche a été concédée en 2018 par la commune de Thionville à la Sodevam. Les opérations de reconversion de friches constituent 40 % du portefeuille d'activités de la Sodevam. Sur les cinq principales friches¹⁴ dont la société a la charge, la ZAC Rive Gauche est le projet le plus important en termes de budget, depuis la révision à la baisse du projet Europort.

Dans le programme initial, était prévu un ilot complet dédié à de l'activité professionnelle, son rôle étant également d'isoler la ZAC de la voie ferrée. En phase d'avant-projet, le programme a été revu pour remplacer l'activité, peu pertinente dans cette ZAC, par de l'habitat. Ainsi, le projet comportera environ 1 000 logements.

Deux équipements sont désormais envisagés sur le périmètre de la ZAC, sans pour autant faire partie du programme des équipements publics financés par l'aménageur :

- le centre dramatique national de Thionville-Lorraine (dit le NEST¹⁵) : il s'agit d'un théâtre construit en bois qui a obtenu en 2008 le label centre dramatique national. Dans le programme initial, ce théâtre devait être démoli, sans être reconstruit sur le site. Son coût prévisionnel est évalué à hauteur de 17,7 M€, dont 4 M€ financés par la commune de Thionville ;
- le centre social « Le Lierre », d'une surface réduite, qui devait être réimplanté au sein de la ZAC, sera finalement associé au projet « maison des solidarités et de la citoyenneté ». Il sera financé par la ville à hauteur de 50 %.

L'ensemble de ces modifications intervenues depuis la notification du contrat ont fait l'objet d'un premier avenant au contrat de concession, validé par le conseil municipal en date du 26 septembre 2022.

Suite à l'avenant, les nouvelles caractéristiques de l'opération d'aménagement sont les suivantes :

- 1 000 logements, dont 25 % de logements sociaux ;
- des commerces et services de proximité ;
- un tennis couvert de quatre courts avec club-house ;

¹⁴ La zone d'aménagement concerté (ZAC) de l'Europort, la ZAC Rive Gauche à Thionville, le lotissement du Parc à bois à Freyming-Merlebach, la ZAC de la Tuilerie à Yutz et la ZAC de la Paix à Algrange.

¹⁵ NEST : Nord-Est Théâtre.

- des aires de jeux pour enfants ;
- le théâtre NEST sous maîtrise d'ouvrage de la collectivité ;
- la maison des solidarités et de la citoyenneté.

Des subventions ont été obtenues pour un montant total de 428 000 € auprès de l'État, au titre de l'appel à projet « recyclage foncier des friches » pour 368 000 € et de l'agence de la transition écologique (ADEME) pour 60 000 € pour l'élaboration du plan de gestion.

3.2 Des coûts de dépollution non maîtrisés

3.2.1 Une cession à l'euro symbolique transférant la responsabilité du coût de dépollution à l'acquéreur

La friche industrielle, qui représente 8,61 hectares sur les 17 de la ZAC, a été cédée à l'euro symbolique en septembre 2023 par l'ancien exploitant, en contrepartie de la prise en charge par l'aménageur de la dépollution imposée au vendeur par les autorités préfectorales. Sur les 17 hectares de la ZAC, il existe également d'autres emprises foncières, qui représentent un apport en nature de la commune de Thionville valorisé à hauteur de 2,1 M€.

Sur le périmètre de la ZAC se trouve également une friche artisanale et commerciale, qui consiste en une ancienne coopérative agricole. Ce site, nommé EMC2, fait l'objet d'une convention de veille et de portage foncier conclue entre la commune et l'EPFGE. En vertu de cette convention, l'EPFGE doit procéder à l'achat de cette coopérative pour y réaliser une dépollution. Les frais seront répartis entre la commune et l'EPFGE à hauteur de :

- 80 % pour l'EPFGE (560 000 € hors taxes) ;
- 20 % pour la commune (140 000 € hors taxes).

L'aménageur de la ZAC est censé régler la contribution financière correspondant aux frais engagés par la commune.

En vertu de l'acte de vente du 22 septembre 2023, l'aménageur s'engage à supporter en lieu et place du vendeur les travaux de dépollution, et à finaliser l'ensemble des travaux le 31 juillet 2025 au plus tard. Le coût total de cette dépollution des 8,61 hectares de la friche ETILAM était évalué à 5,3 M€ hors taxes à la date de l'acte de vente, constituant la charge augmentative du prix.

En vertu de l'arrêté préfectoral du 30 décembre 2021, le bien devait être remis en état pour un usage industriel. Or, le projet consiste en une modification de l'usage du bien pour les besoins de la réalisation de la ZAC selon le programme d'aménagement. Dès la genèse du projet, il y avait donc une contradiction entre cette dépollution et le fait que les terrains soient voués à un futur usage d'habitation. La remise en état envisagée passe notamment par une procédure de lavage des terres polluées (cf. photo 4).

Photo n° 4 : ZAC Rive gauche Thionville : usine mobile de lavage des terres polluées



Source : CRC Grand Est

Toutefois, le rapport de l'inspection des installations classées au sujet de l'étude faune-flore, en date du 25 juillet 2024, précise que l'aménageur ne s'est appuyé ni sur un expert écologue indépendant (contrairement aux stipulations de l'article G) du contrat de cession), ni préalablement, ni pendant les travaux, se contentant des conclusions de l'étude d'impact établie sur le projet de la ZAC dans son entier et non uniquement sur Etilam. Or, cette étude d'impact, réalisée en 2013 et mise à jour en 2022, repose sur les dispositions du code de l'environnement en vigueur à la date de l'étude initiale. Ainsi, cette étude d'impact n'est pas jugée suffisante aux yeux de l'inspection.

C'est pourquoi un arrêté préfectoral a été pris le 10 octobre 2024 afin de mettre en demeure ArcelorMittal France de respecter les prescriptions applicables aux travaux de remise en état de l'ancien site industriel Etilam sur le territoire de la commune. Selon ArcelorMittal, la cession du terrain a entraîné le transfert de la charge de la dépollution à l'acquéreur.

Les études menées en amont de la cession apparaissent donc lacunaires, autant en termes de pollutions que d'impact environnemental de la reconversion future.

3.2.2 Une dépollution mal évaluée à l'origine d'une augmentation significative des frais financiers liés à l'opération

Les deux parties se sont rapprochées afin que la cession des terrains soit réalisée à l'euro symbolique.

Selon le dossier de création, le choix des techniques pour la dépollution a permis d'évaluer un coût prévisionnel d'environ 5,15 M€ répartis entre le venting¹⁶ (1,5 M€) et le traitement thermique (3,6 M€). L'étude précise toutefois que la pollution résiduelle présente dans le sous-sol engendrera également des coûts supplémentaires pour la construction et pour

¹⁶ Traitement thermique sur site, avec également traitement *in situ* de la zone d'air du sol impactée par des composés chlorés.

la mise en œuvre (matériaux et compétences particulières pour les réseaux d'eau potable). Des études ont ensuite révélé de nouvelles sources de pollution, ce qui a augmenté le coût de dépollution de 1,6 M€ (pour un coût total de 8,6 M€). De plus, l'avenant au contrat de concession indique que des travaux de dépollution supplémentaires ont été identifiés par l'aménageur postérieurement à la signature du contrat, correspondant à 3,7 M€ hors taxes de démolition et dépollution des espaces publics et sources concentrées, et 1,7 M€ hors taxes de pré-terrassement des ilots privés.

Un marché de dépollution a été notifié en 2023 pour 6,84 M€, mais ce chiffre diffère des estimations contenues au sein des CRAC successifs. La chambre constate que le véritable coût de dépollution est encore difficilement estimable, et qu'il n'a cessé d'augmenter.

L'avenant compte sur la révision des conditions de cession des terrains aménagés, la baisse de la rémunération de l'aménageur et l'accroissement de la densité pour maintenir un résultat positif au bilan de l'opération.

Il est prévu que le boni d'opération revienne à la collectivité jusqu'à due concurrence de 2,1 M€, somme qui représente la participation de la commune sous forme d'apport des terrains communaux sur le périmètre de la ZAC.

Selon le CRAC 2022, l'année 2024 devait initialement être entièrement consacrée aux travaux de dépollution, prévisionnellement jusqu'en février 2025. Parallèlement, les terrains libérés devaient faire l'objet de travaux d'aménagement jusqu'au mois d'avril 2025, afin de débiter la construction de logements. Les promoteurs devaient ainsi démarrer leurs travaux en début d'année 2025. Selon l'aménageur, lesdits travaux n'ont pas encore débuté et demeurent conditionnés à l'obtention des permis de construire purgés de tout recours ainsi qu'à l'opposabilité de la modification du PLU menée par la commune de Thionville.

Tableau n° 4 : Bilan financier actualisé

<i>Libellé</i>	<i>Prévision d'origine (en €)</i>	<i>Nouvelle prévision (en €)</i>	<i>Réalisé (en €)</i>	<i>À réaliser (en €)</i>
<i>Recettes</i>	24 072 000	31 714 000	428 000	31 286 000
<i>Dépenses</i>	22 585 000	31 254 000	4 175 000	27 079 000
<i>Valeurs en équipements publics</i>	12 934 000	20 507 000	2 339 000	18 168 000
<i>Frais financiers</i>	1 000 000	3 008 000	329 000	2 679 000
<i>Résultat d'opération</i>	1 487 000	459 000	0	459 000

Source/note : CRAC 2023

Selon les éléments contenus dans le CRAC 2023, le résultat a beaucoup évolué depuis 2022, notamment du fait de l'augmentation des frais financiers dus à la prévision à la hausse des coûts de dépollution : le document prévisionnel faisait état de 2,1 M€ en 2022 et de 3 M€ en 2023, en raison de l'augmentation des taux d'emprunt.

Selon l'ordonnateur, les frais financiers ont augmenté de 201 % par rapport à la prévision initiale, en triplant d'1 à 3 M€. Outre l'augmentation des taux, cette évolution est due

aux spécificités des pollutions du sol et du sous-sol, lesquelles ne permettent pas le fractionnement des coûts de dépollution. Aussi, le concessionnaire a été contraint de recourir à l'emprunt afin de financer les coûts de dépollution (7,7 M€ à ce jour). Les cessions ne pourront intervenir qu'après la dépollution complète des premiers ilots. Ces ilots seront en outre soumis à d'importantes servitudes d'usage, comme l'interdiction de la culture de végétaux en plein sol.

Parmi les techniques utilisées pour effectuer la dépollution, l'entreprise effectue un traitement des terres sur place, et procède au confinement des terres polluées résiduelles sous un merlon¹⁷ étanche, qui s'étendra le long de la voie ferrée.

L'augmentation des coûts de dépollution, ainsi que du délai de réalisation des travaux afférents a conduit l'aménageur à supporter une trésorerie négative sur l'entièreté de l'opération. Celle-ci était par exemple de – 860 000 € fin 2019 et de – 1 685 000 € fin 2020. En effet, aucune cession n'était encore intervenue fin mars 2025.

Pour faire face à cette situation, l'aménageur a sollicité sept garanties d'emprunt pour un montant total de 14 M€. Selon l'ordonnateur, il faut prendre en compte le fait que la complexité de l'ingénierie financière de l'opération est inhérente aux opérations de reconversion des friches.

Le fonds friche a été sollicité par l'aménageur mais aucun financement n'a été pour l'heure obtenu, car le projet n'était pas à un stade d'avancement suffisant¹⁸.

La chambre note que la révision du programme au moyen de l'avenant, qui était d'environ 4 M€, n'excédait pas les obligations posées par les articles L. 3135-1 à L. 3135-2 et R. 3135-1 à R. 3135-9 du CCP. Toutefois, le CRAC 2023 porte une modification plus substantielle. Ainsi, la conclusion d'un nouvel avenant pourrait être envisagée.

Recommandation n° 2. (Maire de la commune de Thionville) : Conclure un nouvel avenant permettant de revoir le bilan financier de l'opération.

3.3 Une reconversion de la friche susceptible de générer des bénéfices

L'attribution de trois des lots de la ZAC a fait l'objet d'une mise en concurrence par la Sodevam, dont le règlement de consultation des promoteurs demandait aux candidats de présenter une offre de droits à construire respectant *a minima* les charges foncières prévisionnelles évaluées à hauteur de 320 € HT/m².

Pourtant, les promesses de vente déjà signées sur trois macro-lots varient entre 325 et 444 € du mètre carré. Pour rappel, saisi préalablement à la vente, le service des domaines évaluait le prix de vente à 170 € du mètre carré nu et libre (hors coûts de dépollution), et les

¹⁷ Talus de terre.

¹⁸ À l'exception de 368 000 € obtenus en 2021 pour l'élaboration du plan de gestion, projet qui a été financé par ailleurs à hauteur de 60 000 € par l'ADEME.

terrains apportés à l'opération par la CAPFT ont été valorisés à hauteur de 32 € du mètre carré, soit 2,1 M€. Les produits de cession ont donc été réévalués de 37 % en 2023.

Ces prix de cession diffèrent sensiblement de ceux prévus par le dossier de réalisation et l'offre de la Sodevam, lesquels étaient de l'ordre de :

- 180 à 280 € du mètre carré suivant les secteurs (pollués ou non) voire 320 pour les emprises dites premium en bord de Moselle ;
- 265 à 280 € du mètre carré pour les logements intermédiaires ;
- 300 à 320 € du mètre carré pour les logements collectifs.

À titre de comparaison, les prix de cession estimés par la SEBL pour les emprises à usage d'habitat sur la ZAC de Metzange-Buchel, à cinq kilomètres de route de la ZAC Rive Gauche, sont les suivants :

- zone d'habitat des Futaies du Buchel : 225 € HT/m² soit 270 € TTC/m² ;
- zone d'habitat du Hameau Castel : 225 € HT/m² soit 270 € TTC/m².

De même, la parcelle faisant l'objet d'une promesse de vente pour la construction de lots à usage d'habitation (465 logements) sur la ZAC de l'Émaillerie est valorisée à hauteur de 271 € TTC/m² selon le CRAC 2023.

Au total, les trois lots de la ZAC Rive Gauche font l'objet de promesses de vente pour un total de 12,8 M€, ce qui est très supérieur aux coûts pour l'heure engagés sur l'opération (10,9 M€ suivant l'état des dépenses adressé à la commune par l'aménageur en mars 2025).

À travers le projet « Thionville 2030 », la commune porte l'ambition d'atteindre l'objectif démographique de 50 000 habitants. Ce phénomène d'accroissement de l'attractivité de la ville et de l'offre de logements est directement amplifié par le fait frontalier : selon l'ordonnateur, un actif sur deux habitant Thionville est un travailleur frontalier.

La commune a communiqué à la chambre des données sur l'augmentation du prix au mètre carré moyen, selon lesquelles ce dernier est passé de 2 000 euros du mètre carré en 2010 à 4 200 euros du mètre carré en 2024.

Tableau n° 5 : Prix de l'immobilier en Moselle

<i>Données 2023/2024</i>	CA Portes de France/Thionville	Moselle	Metz Métropole
<i>Prix au mètre carré médian</i>	3 657 € ¹⁹	3 520 €	3 550 €

Sources : chambre des notaires de Moselle ; statistiques immobilières des notaires de France ; commune de Thionville ; retraitements CRC

¹⁹ Sur 106 ventes d'appartements neufs.

Ces deux exemples permettent de mettre en lumière les spécificités de la ZAC Rive Gauche. La proximité du Luxembourg accentuant la pression foncière, la transformation de cette friche permettra de répondre à la demande de logements.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La ZAC Rive Gauche se situe, pour sa majeure partie, sur les emprises de l'ancienne usine Etilam. C'est l'unique friche industrielle située à proximité de l'hypercentre de la ville de Thionville.

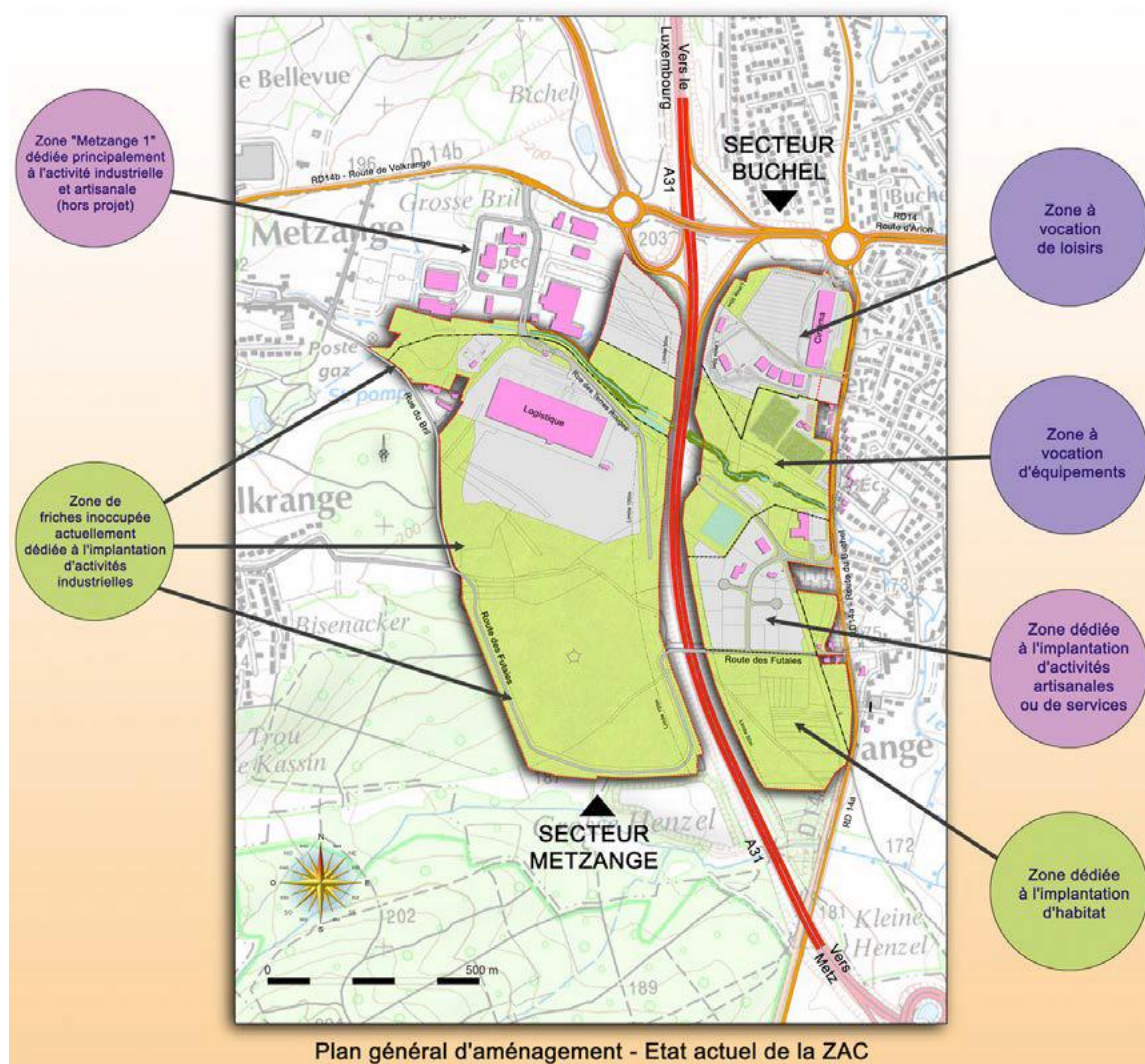
Cette concession a été conclue en 2018 avec pour objectif une reconversion à usage d'habitat. Le projet est en lien direct avec la situation frontalière franco-luxembourgeoise, laquelle requiert la création de nouveaux logements et de services afférents en raison d'une forte dynamique démographique.

En dépit de coûts de dépollution nettement supérieurs aux estimations initiales, le bilan prévisionnel de cette ZAC est très loin d'être déficitaire. En effet, les prix de cession contenus dans les promesses de vente conclues par l'aménageur sont supérieurs aux estimations des domaines mais aussi de l'aménageur lui-même. Ce constat illustre l'attractivité de ce site, idéalement placé à proximité du cœur de ville et de la gare ferroviaire de Thionville, permettant un accès direct au Luxembourg. Le bilan prévisionnel devra néanmoins être confirmé à l'issue de la clôture de l'opération.

ANNEXES

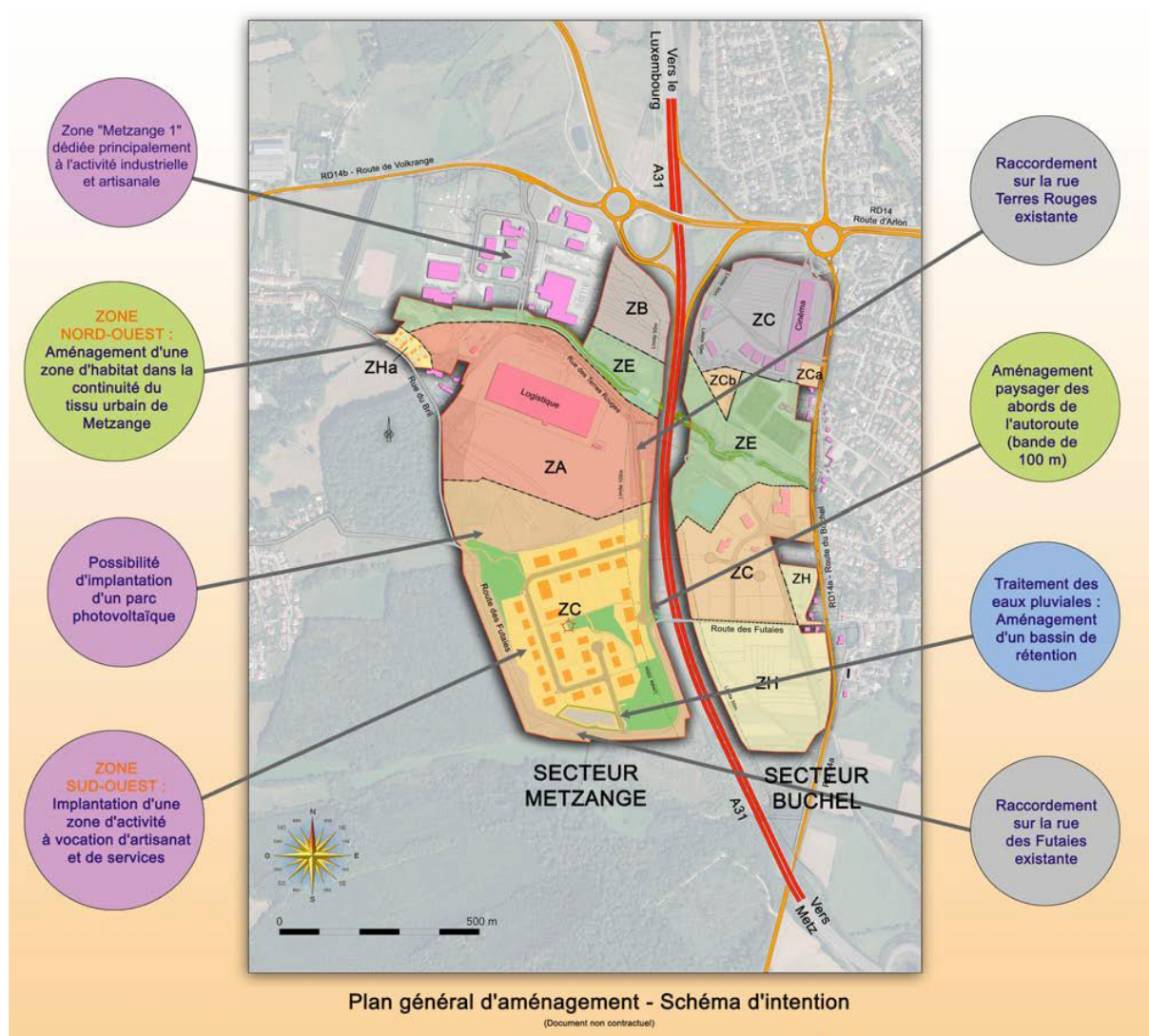
Annexe n° 1. ZAC de Metzange-Buchel : projet initial.....	34
Annexe n° 2. ZAC de Metzange-Buchel : projet révisé.....	35

Annexe n° 1. ZAC de Metzange-Buchel : projet initial



Source : révision du dossier de réalisation (2013)

Annexe n° 2. ZAC de Metzange-Buchel : projet révisé



Source : révision du dossier de réalisation (2013)



*« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »*

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Grand Est :
www.ccomptes.fr/fr/crc-grand-est

Chambre régionale des comptes Grand Est

3-5 rue de la citadelle
57000 METZ

Tél. : 03 54 22 30 49

grandest@crtc.ccomptes.fr